

Colloque SFER : 4<sup>èmes</sup> journées de recherches en sciences sociales à Agro-Campus-Ouest  
(Rennes), le 9 et 10 décembre 2010

**Sciences, expertises et politiques publiques: interactions  
entre acteurs et transfert d'un instrument de  
développement territorial.  
Le cas de la Province Nord de Nouvelle-Calédonie.**

Séverine Bouard (Doctorante en géographie CIRAD/IAC/UM III)

bureau 114

73 Avenue Jean-François Breton

34398 Montpellier cedex 5 FRANCE

Tel. : + 33 (0) 4 67 61 71 17

Tel. : + 33 (0)6 45 80 43 93

Mail : severine.bouard@cirad.fr

**Résumé :**

L'objectif de cette contribution est de discuter les modalités du transfert d'un instrument de politique publique. Issu d'une thèse sur les usages des instruments de développement territorial, ce texte pose l'hypothèse que les experts participent à la légitimation de l'instrument de politique publique en construisant une représentation des problématiques de développement des acteurs locaux en accord avec le discours politique des élus. Cependant, la sélection de l'instrument ne se fait que s'il y a des alliances entre experts, cadres de l'administration et élus. Ces alliances entre acteurs sont fonction de trajectoires partagées dans le temps et ne sont pas unilatérales : l'instrumentalisation entre experts, élus et cadres s'avère réciproque même si les stratégies sont différentes selon les acteurs considérés.

Le cas proposé est celui de la province Nord de la Nouvelle-Calédonie. Le territoire provincial est original pour discuter cette hypothèse. En effet, depuis la signature des accords de Matignon (1989), l'archipel est divisé en trois provinces dont la province Nord, gérée par des élus kanak majoritairement indépendantistes. Ainsi, après avoir été exclus du processus d'élaboration des politiques publiques, les nouveaux élus kanak peuvent mettre en œuvre les politiques publiques de développement qu'ils entendent. Après la signature de l'accord de Nouméa (1998) qui inscrit la Nouvelle-Calédonie dans un processus de décolonisation garantissant une autonomie croissante, on constate la multiplication d'un dispositif de développement territorial, venant de la France, sur les communes du territoire provincial : les Opérations groupées d'aménagement du foncier.

Sur la base d'une grille d'analyse mêlant science politique et de géographie, ce texte tente donc de discuter cette hypothèse théorique et de répondre à cet apparent paradoxe : pour quelles raisons les élus provinciaux indépendantistes, qui ont développé leur propre représentation du développement dans les années 1980, ont-ils accepté le transfert du dispositif métropolitain ?

**Mots-clés :** instrument de politiques publiques, développement territorial, expertise, Nouvelle-Calédonie

**Codes JEL :**

Q18 - Agricultural and Natural Resource Economics; Environmental and Ecological Economics - - Agriculture - - - Agricultural Policy; Food Policy

O20 - Economic Development, Technological Change, and Growth - - Development Planning and Policy - - - General

D73 - Microeconomics - - Analysis of Collective Decision-Making - - - Bureaucracy; Administrative Processes in Public Organizations; Corruption

D78 - Microeconomics - - Analysis of Collective Decision-Making - - - Positive Analysis of Policy-Making and Implementation

F54 - International Economics - - International Relations and International Political Economy - - - Colonialism; Imperialism; Postcolonialism

Depuis le début des années 1990 et la montée en puissance des politiques de décentralisation, les projets de développement territorial se multiplient. En France, la politique des Pays illustre ce phénomène. En Europe, beaucoup de projets territoriaux sont menés dans le cadre du programme LEADER ou LEADER + (DIACT, CNASEA *et al.*, 2008). La multiplication des ces projets traduit, de la part de la France, une volonté de réorganiser les pouvoirs locaux pour améliorer leurs capacités locales de développement (Levy, 2006). Dans ces approches, le postulat est que le territoire est l'entrée privilégiée pour comprendre les pratiques et les changements liés au développement et ainsi mieux gérer les affaires collectives telles que les espaces ruraux et leurs usages. Le territoire est considéré comme une « *construction sociale, il résulte des interactions entre les acteurs et les activités et peut s'analyser en tant que réseau de relations. C'est aussi un cadre, un contexte, un environnement au sein duquel s'inscrivent ces relations, c'est le support de ressources. C'est également un espace approprié par les acteurs et dont les ressources sont valorisées, qui conditionne le déroulement des activités et les capacités d'interaction entre les acteurs tout en générant de nouvelles potentialités et de nouvelles opportunités. Enfin, c'est un lieu d'enjeux.* » (Lardon, Tonneau *et al.*, 2008)

Les projets de développement territoriaux mettent également l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent ou peuvent intervenir dans la gestion des affaires publiques. Le territoire devient incontournable dans ce nouveau régime d'action et on assiste ainsi à une multiplication des acteurs qui participent à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques (Gumuchian, Grasset *et al.*, 2003). Mais, comment les acteurs interagissent-ils dans leur multiplicité, leurs échelles et périmètres d'intervention ? Quels sont les effets de ces interactions sur les processus d'élaboration des politiques publiques de développement rural ?

L'objectif de notre communication est de tenter de répondre en partie à cette question sur un terrain particulier : la province Nord de la Nouvelle-Calédonie. Ici, nous proposons d'illustrer plus particulièrement les relations entre sciences, expertises et politiques publiques à travers le transfert d'un instrument de l'action publique territorialisée en Province Nord de Nouvelle-Calédonie. Les résultats présentés reposent sur une thèse en cours portant sur les interactions entre acteurs dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, en particulier le rôle d'un dispositif de développement territorial. Nous exposerons dans un premier temps le terrain sur lequel la question de recherche a été posée. Ensuite, le cadre d'analyse et les notions théoriques seront exposés. Utilisées en science politique et géographie, ces notions seront choisies pour mettre en lumière les interactions entre acteurs et leurs effets sur les politiques publiques. Enfin, les modalités du transfert et l'institutionnalisation de l'instrument étudié seront discutées à partir de nos résultats de terrain.

## **I. La province Nord de la Nouvelle-Calédonie : décolonisation et élaboration de sa propre politique de développement ?**

---

La Nouvelle-Calédonie est une île isolée de l'Océan Pacifique. Située à l'Est de l'Australie et au Nord Ouest de la Nouvelle-Zélande, elle a une superficie de 19 100 km<sup>2</sup>. L'île est peu peuplée. La population est aujourd'hui de 236 000 habitants, soit une densité de 14 hab. /km<sup>2</sup>, densité très faible si l'on considère le poids de Nouméa (91 386 hab.) (Recensement 2004, (ISEE, 2005)). Le nombre de la population d'origine européenne est à peu près équivalent à celle d'origine mélanésienne (recensement de 1996, 34 % de population d'origine européenne, 44% de Kanak).

Du fait de son inscription dans un processus de décolonisation original garantissant une autonomie croissante, la province Nord de la Nouvelle-Calédonie est, à notre sens, intéressante pour traiter de la question du transfert d'un instrument de développement territorial.

### ***1.1. Une situation de décolonisation négociée unique mais un dualisme profondément ancré dans les politiques publiques de développement***

Du point de vue politique et culturel, les politiques de développement rural au cours du XX<sup>ème</sup> siècle reposent sur la domination et la marginalisation des populations kanak (Dauphiné, 1989 ; Merle, 1995). Après la mise en réserve jusque dans les années 1970, une seule politique publique de développement ciblait spécifiquement les Kanaks comme bénéficiaires : la Nouvelle Politique Indigène (1931-1946) (Del Rio, 2007). Elle visait en partie à intégrer les Mélanésiens à l'économie de marché grâce à la plantation de caféières dans les tribus. Elle imposa une refonte de l'impôt de capitation, la relance du café et du coprah pour le marché, des actions spécifiques furent prévues pour la santé, l'éducation, l'habitat et l'hygiène.

A partir des années 1980, les revendications pour la reconnaissance de la culture kanak et l'indépendance structurent la réflexion sur l'inadéquation des modèles de développement à la société kanak. La période des régions (1985-fin 1986) est la plus riche. Il s'agit de mobiliser au mieux les financements disponibles dans les régions afin de combler le manque d'infrastructures et de construire une économie à la fois « marchande et domestique » dans les tribus<sup>1</sup> (Demmer, 2002 p. 93-94). Cette dynamique s'accompagne de la structuration du « socialisme kanak », qui s'inspire des rapports sociaux kanak, et des formes d'organisation sociale portées par le socialisme scientifique<sup>2</sup> (*Ibid.*, p. 99). Concrètement sur le terrain, les auteurs ayant travaillé sur cette période s'accordent à dire que la structuration du discours politique du FLNKS des années 1980 s'est traduite par la multiplication de projets coopératifs qui devaient illustrer l'association des deux visions de la future société indépendante. Les chiffres de projets explosent : 1 330 demandes de projets selon J. Freyss (1995), 1 500 selon I. Leblic (1993). Ainsi, les projets de vergers, de poulaillers, de reboisements se multiplient sur le territoire dans l'optique construire et préparer Kanaky ; ces expériences participent à la construction encore hésitante d'un modèle de développement kanak (Sourisseau, Pestana *et al.*, 2010).

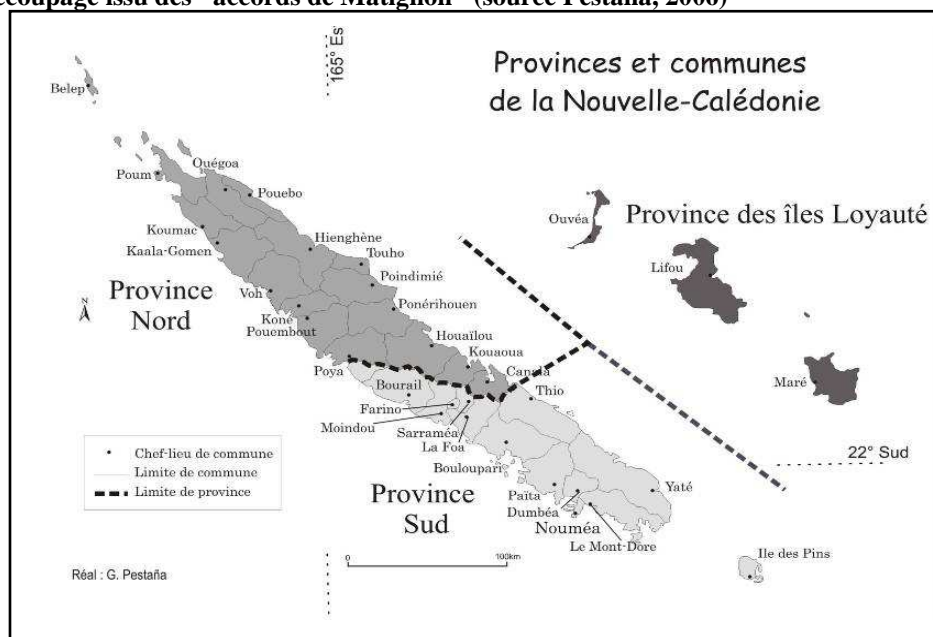
---

<sup>1</sup> Les tribus sont des villages kanak qui rassemblent plusieurs clans. La localisation et la composition sociale de ces villages est un produit de la mise en réserve organisée par la colonisation (Merle, 1995). Pour illustrer les transformations sociales induites par ces déplacements de populations voir la communication de P. Pillon en 1995 au colloque « Le territoire : lien ou frontière ? » organisé par J. Bonnemaïson, géographe spécialiste du Pacifique et du Vanuatu.

<sup>2</sup> Les propositions formulées par les indépendantistes ne sont pas homogènes, en lien avec la revendication foncière, elles sont en particulier différentes selon que l'on considère l'UC et le Palika. C. Demmer montre également que les options ont évolué au fil du temps.

La réforme foncière lancée depuis 1978 pour calmer la revendication kanak peine à se mettre en œuvre sur le terrain, cela suscite des tensions et des violences. Les tensions entre les loyalistes et les indépendantistes se poursuivent jusqu'au drame d'Ouvéa en mai 1988 : la gendarmerie est occupée par des militants indépendantistes, quatre gendarmes sont tués dans une fusillade et les autres sont pris en otage et emmenés dans une grotte au nord de l'île. Les forces de l'ordre interviennent et font 21 victimes supplémentaires. M. Rocard, premier ministre après la réélection de F. Mitterrand, envoie une délégation pour convaincre les protagonistes de la nécessité d'une négociation. Les discussions aboutissent aux accords de Matignon (1989) qui avaient pour objectif de mettre en place une politique de décentralisation pour apaiser et éviter les conflits.

**Figure 1 : découpage issu des "accords de Matignon" (source Pestaña, 2006)**



Ainsi depuis 1989, la Nouvelle-Calédonie est divisée en trois provinces dont la province Nord, gérée par des élus kanak majoritairement indépendantistes<sup>3</sup>. Toute l'île est engagée dans un processus d'émancipation unique (les accords de Matignon 1988, l'accord de Nouméa 1998) dans l'histoire de la décolonisation française (Christnacht, 2004). Au terme de multiples transferts de compétences, la Nouvelle-Calédonie devra choisir (à partir de 2014) entre un statut de pleine souveraineté ou le maintien d'un *statu quo* fondé sur une très large

<sup>3</sup> Aux dernières élections provinciales de 2009, les indépendantistes ont obtenu 18 sièges sur 22 à l'assemblée de province, comme lors des précédentes élections de 2004. Ils sont également majoritaires dans 12 des 16 communes que compte la province.

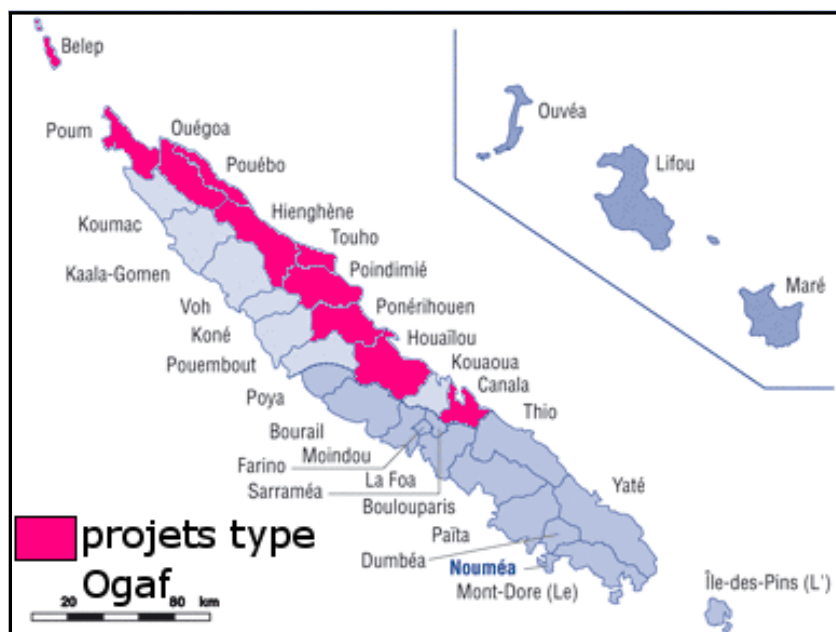
autonomie politique. Ce processus fondamentalement politique s'impose avec force dans les débats et les interrogations sur la société et sur les trajectoires du « développement ». La province Nord dispose ainsi de compétences élargies concernant le développement économique, l'aménagement, l'enseignement primaire, la santé et surtout l'administration provinciale ; elle bénéficie de moyens financiers conséquents via les contrats de développement<sup>4</sup>. Ainsi, après avoir été pratiquement exclus du processus d'élaboration des politiques publiques (Soriano, 2000 ; Trepied, 2007), les nouveaux élus kanak peuvent mettre en œuvre les politiques publiques de développement rural qu'ils entendent. Après la signature de l'Accord de Nouméa (1998), on constate la construction d'un discours local sur la stratégie de développement de la province et la multiplication d'un dispositif de développement territorial sur toute une partie du territoire provincial. Le discours local fait explicitement référence à une volonté d'adaptation aux spécificités locales, pour cela les élus proposent d'articuler projets miniers, construction d'infrastructures, et systèmes pluriactifs ruraux caractéristiques du monde rural calédonien (Mercoiret, Djama *et al.*, 1999 ; Bouard et Sourisseau, (sous presse)). Le discours local souligne la volonté de laisser aux individus et aux communautés le choix de leur développement et de leur donner les moyens de faire ce choix. « *Si certains veulent participer au développement moderne sur terres coutumières, il faut qu'on leur donne la possibilité mais il faut laisser aux autres le droit de continuer à vivre selon la coutume et la tradition* » (Néaoutyine, 2001, 2006). Concrètement, cela se traduit sur le territoire provincial par la construction du projet de l'Usine du Nord sur la Côte Ouest<sup>5</sup> et la multiplication d'OGAF (opérations groupées d'aménagement du foncier) : 9 communes de la province Nord sur 16 sont ou ont été supports d'une OGAF depuis 2000 sur la Côte Est (Figure 2).

---

<sup>4</sup> Les trois contrats de développement qui se sont succédés depuis 1990 ont eu pour objectif de favoriser les conditions du développement et du rééquilibrage par un rattrapage en matière d'infrastructures. Le montant annuel moyen du premier contrat 1990-92 s'élève à près de 41,6 millions d'euros par an contre 29 millions d'euros environ pour les deux suivants (1993-97 et 2000-04). (Sourisseau, J.-M., R. Tyuïenon, *et al.* 2006).

<sup>5</sup> La gestion de la rente minière fait également partie du projet politique porté par les élus indépendantistes depuis les années 1980. Pour ces derniers, le rééquilibrage du territoire par rapport à Nouméa passe par la construction d'une usine de transformation du Nickel en province Nord.

**Figure 2 : localisation des opérations de développement local en province Nord**



## ***1.2. Les OGAF : un instrument de politiques publiques de développement territorial transféré depuis la France***

La mise en place en Nouvelle-Calédonie des OGAF est issue de la volonté des contrats de développement Etat-Provinces de 1990-92. Les OGAF sont un dispositif financé par le CNASEA en métropole. Il a ensuite été transféré dans l’Outre-mer français où il y a perduré alors qu’il s’arrêtait en France dans les années 2000. En Nouvelle-Calédonie, il reste piloté par l’Etat qui cofinance avec les provinces et les communes concernées.

La demande d’un programme OGAF auprès de l’Etat émane d’une ou plusieurs communes, leur territoire définissant le périmètre d’application. Le projet pour ce territoire est construit à partir d’un programme d’actions spécifiques, d’une durée de trois à cinq ans. Le dispositif permet de verser des aides à caractère incitatif (primes, contrats, subventions, etc.). Un suivi de l’opération est réalisé par des comités locaux qui sont chargés d’adapter localement les règles d’attribution, de sélectionner, de valider les demandes de projets et de faire évoluer les objectifs. Ces comités sont composés : du chef de projet OGAF, de représentants des producteurs locaux (par secteurs d’activités, agriculture, pêche, tourisme, artisanat, etc.), des animateurs communaux, des techniciens provinciaux et des représentants de la mairie. L’avis



du comité sur les projets est consultatif puisque c'est la commission OGAF qui rassemble les bailleurs du projet et qui valide les projets. Dans les faits, on constate cependant que les projets sont véritablement sélectionnés et discutés dans les comités locaux, la commission OGAF oriente le projet de manière globale et surtout vérifie l'utilisation des financements. Les projets OGAF sont financés par les différents bailleurs : le CNASEA<sup>6</sup>, l'ADRAF<sup>7</sup>, la province et les communes. La partie financée par la province est donc ensuite présentée en commission de développement provinciale, mais ce sont souvent des petits projets qui ne sont pas rediscutés par les élus de la commission et sont votés globalement. Le dispositif, qui articule plusieurs bailleurs mais aussi les acteurs locaux, et qui repose sur une démarche projet de type participative, n'est pas sans rappeler les programmes Leader et Leader + financés par l'Union Européenne et le CNASEA en France (DIACT, CNASEA *et al.*, 2008).

Depuis 1993, six OGAF ont été engagées en province Nord sur la tribu de Ouéné, et les communes de la côte Est, Canala, Belep, Houailou, Ouégoa (Figure 2). En moyenne les financements des projets s'élèvent à 1 738 404 €, le tableau suivant réalisé à partir des diagnostics des opérations montre que la province est le bailleur le plus important et que sa part de financements est croissante au fil du temps.

**Tableau 1: Participation des principaux bailleurs aux opérations OGAF de la province Nord (Source : DDEE et ADRAF)**

OGAF	Idée fondatrice	Echelle	Financement total (euros)	Province Nord (euros)	CNASEA (euros)	Commune (euros)	Adraf (euros)
Ouéné	Réinstaller une tribu sur ses terres ancestrales	Tribu	916 667	NR	NR	NR	NR
Cote Est (2002-2006)	Restructurer le GAPCE	Intercommunal (Ponérihouen, Poindimié, Touho)	1553542	830517	594875	44500	83650
Canala (2004-2008)	Structurer filières agricoles	Commune	1870417	995417	271667	573333	30000
Belep (2004-2009)	Structurer et soutenir tissu économique, en particulier filière pêche	Commune	1456833	1081000	166667	175833	33333
Houailou (2007-2009)	Structurer filières agricoles	Commune	1825500	1302167	185000	259167	79167
Ouégoa (2008-2011)	Structurer tissu économique	Commune	1985728	1347317	199083	347661	91667
TOTAL			8 692 019	5 556 417	1 417 292	1 400 494	317 817

Concrètement, ces opérations touchent un nombre conséquent de producteurs : 358 producteurs pour l'OGAF Côte Est et 254 producteurs pour l'OGAF Canala<sup>8</sup>. Si on

<sup>6</sup> Centre National d'Aménagement des Structures Agricoles

<sup>7</sup> Agence de développement et d'aménagement foncier. Agence d'Etat qui a en charge la réalisation de la réforme foncière.

<sup>8</sup> Ces chiffres sont tirés des deux évaluations réalisées en 2007 et 2009. (ADRAF, 2009 ; Bouard, 2007).

comptabilise le nombre de personnes par ménage de producteur, 1023 personnes ont bénéficié de l'aide OGAF sur la Côte Est (soit 10 % de la population de la commune) et 905 personnes sur Canala (soit 24 % de la population communale). Avec le dispositif OGAF, l'organisation provinciale touche ainsi des populations qu'elle touchait peu avec ses autres dispositifs de politiques publiques.

La multiplication des opérations sur l'ensemble du territoire de la province Nord depuis le début des années 2000 montre que le dispositif est de plus en plus important dans l'appui au développement mis en œuvre par la province. Mais surtout, le dispositif repose sur des espaces de concertation proches de la population, qui sont l'occasion de dialogues sur les enjeux du développement rural à l'échelle locale, celle des territoires de projet. Les OGAF et la constitution des comités locaux multiplient ainsi le nombre et la diversité des acteurs qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques.

L'instrument OGAF transféré depuis la métropole est donc fortement mobilisé par les communes et la province, le dispositif semble s'adapter aux besoins locaux... Mais cela soulève un ensemble de questionnement : pour quelles raisons les élus provinciaux indépendantistes, qui ont développé leur propre représentation du développement dans les années 1980, ont-ils accepté le transfert du dispositif OGAF métropolitain ? Est-ce que la multiplication des acteurs participant à la mise en œuvre des politiques publiques contribue à leur évolution ? Les acteurs des différents échelons territoriaux interagissent-ils et sous quelles formes ? Par quel processus le dispositif a-t-il été sélectionné par la province Nord ? Comment s'est déroulée son institutionnalisation dans les politiques publiques de la province ?

## **II. Une grille de lecture des usages des instruments de politiques publiques à la croisée de la science politique et de la géographie**

---

Cette question est plus particulièrement traitée en science politique et en géographie sociale. Regardons ce que ces disciplines apportent à la construction d'un cadre d'analyse adapté au terrain.

## ***II.1. Les apports de la science politique***

Notre question de recherche porte sur les usages des instruments de politiques publiques et les processus de changements de politiques publiques. L'objectif, ici, n'est pas reprendre exhaustivement les différentes approches de l'analyse des politiques publiques mais plutôt de préciser les approches qui nous ont permis de construire un cadre d'analyse souple.

Classiquement, trois approches sont distinguées pour l'analyse des politiques publiques. La première étudie les intérêts et les coalitions en présence pour mettre en lumière les jeux de pouvoir<sup>9</sup>. Ces intérêts peuvent être économiques ou politiques. La deuxième approche repose sur la prise en compte de la dimension intellectuelle des politiques publiques, aussi appelées idées (Muller et Jobert, 1987 ; Jobert, 1994 ; Sabatier et Jenkins-Smith, 1993). Dans ces approches, les discours ne sont pas considérés comme des justifications postérieures à l'action ; ils sont des signes pertinents du contenu des politiques publiques même s'ils doivent être « objectivés » par l'analyse documentaire (Hassenteufel et Smith, 2002). Toutes accordent par ailleurs une place importante aux connaissances scientifiques. La troisième approche s'intéresse aux structures organisationnelles et souligne le poids des institutions dans les processus d'élaboration et de changements de politiques publiques (Hall et Taylor, 1997 ; Heclo, 1974 ; Pierson, 2000). Le terme « institutions » est ambigu, son champ d'acceptation peut être plus ou moins large. Nous considérons ici les institutions dans un sens élargi, comme un ensemble de normes, de règles formelles, de procédures opérationnelles aussi bien que les règles informelles, routines ou conventions (Augustins, 1991). Chacune de ces dimensions a fait l'objet de développement de corpus théoriques différents dans la littérature. B. Palier et Y. Surel (2005) proposent de les considérer comme trois variables indépendantes, mais comme le souligne E. Fouilleux (p. 28) la mise en œuvre empirique du cadre d'analyse des « 3i » de manière rigoureuse s'avère difficile. Une des solutions que propose l'auteure est alors de construire un cadre d'analyse centré sur les acteurs, considérés comme porteurs d'intérêts et d'idées, mais également lié aux institutions en jeu.

---

<sup>9</sup> Différentes modèles sont à distinguer. Citons principalement : le modèle pluraliste (Truman, 1971 ; Lowi 1969) et le modèle corporatiste (Keeler, 1983).

## ***II.2. Les apports de la géographie à l'étude de la territorialisation de l'action publique***

Notre question de recherche interroge également les modalités de la territorialisation des politiques publiques de la province Nord. De nombreux travaux de géographie s'intéressent au processus de territorialisation (Dodier, Rouyer *et al.* 2007 ; d'Aquino, 2002a ; 2002b ; 2009 ; Clément, Jarrigue *et al.*, 2009 ; Keerle 2006 ; Vanier, Debarbieux *et al.*, 2009 ; Méasson, 2007). L'action publique représente un champ d'investigation particulièrement productif pour la géographie. Il ne s'agit pas d'analyser les politiques publiques dans des logiques d'évaluation, sur la base de l'efficacité ou de l'efficience économique et opérationnelle, mais plutôt de proposer une réflexion sur le sens des actions et des systèmes d'acteurs agissant dans ou sur des territoires. Etudiant le " pour qui " et le " pour quoi faire " sous-jacents à ces politiques territoriales ou territorialisées, ces auteurs illustrent empiriquement le sens et les modalités d'instrumentation du territoire, les représentations qui traversent les constructions territoriales, tout en accompagnant leur démarche d'une prise en considération attentive des rapports sociaux et des contingences spatiales. Ils interrogent les logiques de la construction des politiques publiques mais aussi les aléas, évolutions et différenciations de leur mise en œuvre.<sup>10</sup>

Parmi ces travaux de recherche, ceux entrant par l'analyse des systèmes d'acteurs et les modifications liées aux différents usages des dispositifs de l'action publique territorialisé sont intéressants pour aider à la construction d'un cadre d'analyse souple (Elden, 2007 ; Uitermark, 2005 ; Crampton and Stuart, 2007 ; Lardon, Tonneau *et al.*, 2008). Par dispositif, ces auteurs entendent le concept développé par M. Foucault : « *un ensemble hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref : du dit, aussi bien que du non-dit. Le dispositif lui-même, c'est le réseau qu'on peut établir entre ces éléments* » (Foucault, 1975).

---

<sup>10</sup> *Ibid.* 2007

### **II.3.      *Ebauche d'une grille de lecture adaptée au terrain et hypothèse***

Pour répondre à notre question, nous proposons de suivre les pistes ouvertes par ces deux disciplines. Notre entrée privilégiée sera les acteurs des politiques publiques, depuis leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre. L'objectif est de décrire les usages des instruments de l'action publique territorialisée faits par les acteurs pour éclairer leurs interactions et leurs effets sur les politiques publiques en province Nord.

Un acteur peut être un individu ou un groupe social, un groupement organisé jouant un rôle actif dans une situation donnée (Echaudemaison (dir.), Bazureau *et al.*, 2006 (1989), p. 13). Comme E. Fouilleux, nous considérons les acteurs comme dépositaires d'idées, d'intérêts, et ils sont liés aux institutions en jeu. Les institutions sont pour partie intériorisées, certaines constituent le cadre dans lequel les acteurs interagissent, et ces derniers participent à leur fabrication et modification. Un acteur agit en interaction, sous forme de conflits ou de coopération, avec d'autres acteurs au sein d'un système sociétal. Ce sont ces interactions que nous étudierons, il s'agira de mettre en lumière au sens de M. Foucault « *les formes de rationalité qui organisent les manières de faire ; et la liberté avec laquelle ils [les hommes] interagissent dans ces systèmes pratiques, réagissant à ce que font les autres, modifiant jusqu'à un certain point les règles du jeu.* » (Foucault 2001 in Levy et Lussault, 2003).

Dans ce texte, les acteurs des politiques publiques de développement rural sont les individus ou les organismes qui participent soit à l'élaboration, soit à la mise en œuvre, soit à l'évaluation des politiques publiques de développement rural. Ces acteurs sont très diversifiés : les élus provinciaux de la commission provinciale de développement, les membres de la chambre d'agriculture, les agents et les cadres de l'ADRAF<sup>11</sup>, de la DDEE<sup>12</sup>, de l'Etat, les producteurs et bénéficiaires de projets, les animateurs des projets OGAF, les élus communaux, les experts et les chercheurs.

Par usages on entend : les façons dont les acteurs agissent, s'emparent, réinterprètent et transforment les contraintes du système dans lequel ils agissent. La notion d'usage devrait nous permettre d'insister sur les dynamiques cognitives, stratégiques et institutionnelles qui

---

<sup>11</sup> Agence de développement rural et d'aménagement du foncier

<sup>12</sup> Direction du développement économique et de l'environnement, cette direction administrative est provinciale.

traversent le choix et la mise en œuvre des instruments de l'action publique. (Jacquot et Woll, 2008, p. 175).

Par instruments d'action publique territorialisée on entend des dispositifs de politiques publiques qui reposent sur des approches partenariales, des procédures qui occasionnent la création de nouveaux territoires de projets, territoires devant favoriser le développement local. Dans cette recherche nous nous intéresserons particulièrement à l'instrument OGAF.

La lecture des travaux sur les transferts de politiques publiques ({Delpeuch, 2009 #696}, {Evans, 2004 #1055}, {Bennett, 1991 #1056}) et sur les relations entre expertises et politiques publiques ({Dumoulin, 2005 #1009}, {Massardier, 1996 #591}) nous permet de poser l'hypothèse suivante : **les experts et les chercheurs légitiment l'instrument OGAF par la construction d'une représentation des problématiques de développement des acteurs des territoires OGAF en accord avec le discours politique des élus kanak indépendantistes, mais la sélection de l'instrument OGAF ne se fait que s'il y a des alliances avec les cadres de l'administration et les élus provinciaux.** Ces alliances entre acteurs sont fonction de trajectoires partagées dans le temps et l'instrumentalisation entre experts, chercheurs, élus provinciaux et cadres de l'administration est réciproque. Les élus et les cadres de l'administration utilisent les discours des experts dans leurs propres stratégies de légitimation, stratégies qui sont différentes selon que l'on considère les élus, les cadres de l'administration, les chercheurs et les experts.

#### ***II.4. Base empirique de l'analyse***

D'un point de vue empirique, nous avons fait le choix de travailler sur la période qui s'étend de la provincialisation (1989) à 2008. Ces résultats reposent sur la réalisation de 64 entretiens semi-directifs à but informatif et compréhensif (Kaufmann, 2008) : 22 entretiens auprès des acteurs impliqués dans deux OGAF<sup>13</sup>, 16 entretiens auprès des élus provinciaux, communaux et les chargés de mission, 26 entretiens auprès des services techniques provinciaux et d'Etat,

---

<sup>13</sup> L'OGAF Côte Est et l'OGAF de Canala. Nous avons choisi ces deux opérations parce qu'elles étaient terminées au moment de notre terrain en 2009 et que nos activités à l'institut agronomique néo-calédonien menées de 2005 à 2007 ont été l'occasion de travailler avec ces deux projets.

de la chambre d'agriculture, d'experts et de chercheurs<sup>14</sup>. Les données issues de l'analyse de ces entretiens ont été complétées par la collecte de documentation grise hétérogène (déclaration de politiques publiques, textes de loi, réglementations, diagnostics, évaluations et travaux d'expertise, échanges de courrier, comptes-rendus de réunions, bases de données) et la réalisation d'observations ethnographiques (cinq commissions OGAF depuis 2008).<sup>15</sup>

### **III. Le processus de choix, de construction et d'institutionnalisation de l'instrument OGAF**

---

Le processus du choix de l'instrument OGAF par la province s'est déroulé en trois phases. L'instrument a tout d'abord été utilisé pour assurer la légitimité de nouveaux acteurs, en particulier les nouveaux élus kanak. Ensuite, de 1994 à 1998, un processus de reformulation des enjeux de développement par différents acteurs s'est enclenché. Il a permis une nouvelle problématisation qui a favorisé l'institutionnalisation de l'instrument OGAF comme le deuxième dispositif d'appui au développement de la province Nord.

#### ***III.1. 1990-1998 – Construire l'organisation provinciale et faire ses preuves dans l'urgence : la légitimation des nouveaux élus et des accords de Matignon***

La signature des accords de Matignon-Oudinot (1988) permet la mise en agenda de la notion de « rééquilibrage ». La définition historique du rééquilibrage fait directement écho aux accords de Matignon qui inscrivent dans la loi la nécessité de développer des infrastructures pour le rééquilibrage du territoire par rapport à Nouméa. Ainsi l'article 83 (Loi référendaire 88/1028, 1988) repris ici dans ses points principaux, est connu et invoqué par les élus

---

<sup>14</sup> Ajoutons que 60 entretiens ont été réalisés en 2005 auprès de ménages ruraux kanak sur les communes de Touho, Poindimié et Ponérihouen.

<sup>15</sup> Notons également que les résultats de cette recherche ont été présentés au comité de pilotage de la programmation de l'organisme de recherche local qui m'a accueilli et au groupe de réflexion sur le développement local que j'anime depuis 2006. Ces deux comités sont composés de personnes directement impliquées dans les processus d'élaboration des politiques publiques et dans leur mise en œuvre. Le groupe de réflexion sur le développement local est un groupe informel, majoritairement composé de Kanaks (coutumiers, élus communaux, membres d'organisations de producteurs, etc.) dont certains ont fait partie du gouvernement provisoire de Kanaky en 1984 avec J.M. Tjibaou.

provinciaux de l'époque<sup>16</sup> : « 2. Favoriser un rééquilibrage du territoire par rapport à l'agglomération chef-lieu et améliorer les infrastructures pour permettre le désenclavement des populations isolées. L'effort devra porter, d'une part, sur l'aménagement des voies routières transversales et la réalisation des équipements, y compris portuaires, nécessaires au développement d'un centre urbain dans la province Nord, d'autre part, sur le renforcement des infrastructures communales et provinciales d'adduction d'eau, d'assainissement, de communication et de distribution électrique. 3. Améliorer les conditions de vie des populations de toutes les parties du territoire, notamment par le renforcement de la prévention et des équipements sanitaires, l'action sociale et le logement social ». Une image historique associée au rééquilibrage par rapport au Sud, mais aussi et surtout en interne même à la province (et donc en référence au point 3.) : celle du « grand H »<sup>17</sup> qui relie le Nord, le Sud, l'Est et l'Ouest, et qui permet, via la circulation des hommes et des biens, la diffusion du développement. La définition du rééquilibrage a évolué au fil du temps, pendant les mandatures Matignon, dans les enquêtes réalisées auprès des élus de la province Nord, le rééquilibrage était essentiellement synonyme de mise aux normes par rapport aux infrastructures disponibles en province Sud.

Le rééquilibrage s'est d'abord traduit par la provincialisation et la construction de l'administration. Les élus indépendantistes ont le pouvoir de gérer la province, car des moyens spécifiques leur sont alloués<sup>18</sup>. Ils ont – enfin – l'opportunité de mettre en œuvre « leur » politique, qu'ils entendent différente, en particulier dans le champ du développement<sup>19</sup>. Cependant, les années « Matignon » sont marquées par l'urgence à agir pour les nouveaux élus kanak. Le référendum est prévu en 1998 et ils doivent, dans l'optique de cette échéance, rapidement démontrer leur capacité à gérer la province, à la développer et à diminuer les inégalités. Il s'agissait alors d'assurer les premiers travaux structurants du rattrapage, la construction des dispensaires, des hôpitaux et du réseau routier. Tout cela doit se

---

<sup>16</sup> Elus du groupe de l'Union Calédonienne, entretiens réalisés le 11 juillet 2008, P. Néaoutyine, entretien du 16 décembre 2009, V. Tutugoro, entretien du 18 novembre 2009, J. Goromido, entretien du 12 octobre 2009.

<sup>17</sup> Le « grand H » symbolise l'articulation des deux côtes Est et Ouest par la route transversale Koné-Tiwaka mais il fait également référence au centre urbain de la zone de Voh, Koné, Pouembout, susceptible d'irriguer le développement à partir d'un des nœuds du « grand H ».

<sup>18</sup> Concrètement, le rééquilibrage se traduit par la modification de la clé de répartition des crédits d'investissements :  $\frac{3}{4}$  pour la province Nord et la province des Iles,  $\frac{1}{4}$  pour la province sud. Le crédit de fonctionnement du budget du Territoire :  $\frac{2}{5}$  pour la province Nord,  $\frac{2}{5}$  pour la province des Iles et  $\frac{1}{5}$  pour le Territoire. Cette répartition n'a pas de précédent dans l'histoire de la répartition des crédits de l'Etat alloués à une collectivité locale pour réaliser l'aménagement du territoire, elle est en effet basée sur les besoins en investissement des territoires provinciaux et pas sur la démographie. Cette répartition est toujours d'actualité.

<sup>19</sup> Voir les discours construits pendant les régions dans les travaux d'I. Leblic (1993) et C. Demmer (2002).



faire alors même que les bâtiments de l'administration ne sont pas encore construits (l'hôtel de province ne sera opérationnel qu'en 1993 et les différentes antennes sont à aménager). En 1989, la province « *ce n'était qu'un discours, en fait c'était un champ de Niaouli*<sup>20</sup>. » (Elus de l'Union Calédonienne, 11/07/2008)

De 1990 à 1998, il s'agissait de construire la province, au sens propre, mais également au sens figuré. L'objectif était de rendre légitime cette nouvelle organisation vis-à-vis de la population. Les accords de Matignon ont été signés pour résoudre la crise de la grotte de Gossanah, J.M Tjibaou, le leader indépendantiste qui a signé cet accord et a permis la provincialisation a ensuite été assassiné par un militant indépendantiste. L'objectif des élus était que leurs nouveaux administrés et en particulier leur électorat indépendantiste s'approprie l'outil provincial.

*« Le principe de réalité à l'époque c'est ce qu'ont négocié les Kanak avec les accords de Matignon : c'est des institutions, des compétences et des moyens. La conjonction des trois est assez rare, ça se poursuit depuis... mais là tout d'un coup, il y avait ces trois choses. Ça veut dire que des contrats de développement ont été signés. [...] Il y avait des moyens financiers identifiés. On avait donc en 1990 des moyens sur un contrat de plan de 5 ans ou 3 ans [...]. On avait ça et des élus politiques qui nous disaient : « y a moins d'un an on se battait, maintenant on a dit à nos militants qu'on a signé, maintenant toute cette énergie on la place dans le développement socio-économique de notre territoire. Donc la collectivité provinciale est là pour les aider. » On avait ainsi des gens qui étaient dans une position de revendication et de militantisme qui se sont retrouvés face à une stratégie de développement socio-économique de territoire... Et en fait, ils étaient relativement perdus dans ces enjeux-là... mais toujours portés par leurs élus qui disaient : « sollicitez-nous, si vous voulez faire des choses maintenant, il faut se lancer dans le développement ! ». En janvier 1990, on s'est retrouvé submergés de centaines de milliers de lettres<sup>21</sup> qui arrivaient de toute la province Nord, du moindre patelin, de la moindre tribu la plus paumée... Les gens ont actionné la province pour monter leurs projets. [...] Les politiques disaient à l'époque : « il faut répondre aux gens ! »... Parce que partout il pouvait y avoir quelqu'un qui avait participé aux événements et qui aujourd'hui était prêt à se mobiliser. [...] Il fallait que les accords se traduisent concrètement sur le terrain ! » (Ancien directeur de la direction du développement rural (DDRP), 11/05/2009)*

C'est dans ce climat que se met en place la première OGAF en province Nord : l'OGAF de Ouéné. Les OGAF en Nouvelle-Calédonie sont issues du contrat de développement 1990-92. L'inscription au premier contrat de développement fait suite à une visite du ministre de

---

<sup>20</sup> Le niaouli (*Melaleuca quinquenervia*) est un arbre de la famille des Myrtaceae originaire de Nouvelle-Calédonie.

<sup>21</sup> I. Leblic (1994, p. 240) indique : 1159 demandes d'aides entre 1989 et 1990 et 919 en 1991.

l'agriculture (H. Nallet) en 1989<sup>22</sup>. Il propose ce dispositif en réponse aux enjeux de développement de la ruralité calédonienne. Il est censé participer au rééquilibrage.

L'OGAF de Ouéné (commune de Ouégoa) avait pour objectif l'accompagnement d'un projet de réinstallation de clans<sup>23</sup> dispersés et accueillis par d'autres tribus du district de Paimboas dans leur tribu d'origine. Cet objectif de réinstallation d'une tribu sur ses terres ancestrales correspond aux enjeux de revendication foncière qui a marqué le mouvement indépendantiste depuis le début des années 1980. L'OGAF de Ouéné (1993-2003) provient d'une initiative locale, la demande du petit chef des Paimboas aux élus de la province Nord de l'époque a été faite à Ouégoa lors de la réunion du 05 septembre 1990<sup>24</sup>, comme le raconte le directeur de la Direction du développement rural provincial (DDRP) de l'époque :

*« On a fait des visites sur le terrain, avec les élus [...]. Et à Ouégoa, je me souviens, on s'est retrouvé devant des clans qui nous ont dit : « nous, on est à la tribu de Paimboas, en haut, mais on n'est pas de là-haut, on est de Ouéné ! ». Ça c'était en 1991-1992, les élus étaient là... On était dans cette relation très proche, très concrète. Et les politiques étaient devant les chefs de clans... [...]. On s'est retrouvé là, les politiques m'ont dit : « il faut qu'on voit comment on peut s'occuper de ça !, il faut qu'on propose des choses à ces gens-là ! » (Ancien directeur de la DDRP, 11/05/2009)*

Cette demande était légitime dans le contexte de la revendication foncière. Il s'agissait de satisfaire les préoccupations identitaires et socio-économiques d'un clan ; l'exécutif provincial ne pouvait pas mettre de côté cette requête.

*« C'était un clan qui voulait récupérer ses terres. Il y avait un côté symbolique qui avait séduit les élus de l'époque, et ils avaient promis qu'ils allaient faire quelque chose là-haut. » (Directeur adjoint de l'actuel direction du développement provincial (DDEE), 05/11/2009)*

Ainsi, la fin de l'année 1990 et l'année 1991 sont consacrées à l'attribution foncière et la réalisation des études de faisabilité<sup>25</sup> à la demande de la DDRP. Les travaux doivent s'élever à 209 000 euros. Ces travaux n'étaient pas prévus dans le contrat de développement mais les élus demandent au directeur de trouver les moyens de les financer. Un courrier de l'Etat envoyé à la province rappelant la possibilité de faire financer des projets de développement

---

<sup>22</sup> Entretien du 28/11/2008 avec le chef du service de l'eau et des statistiques et études rurales qui était chargé de mission à Ouvéa au moment de la visite du ministre H. Nallet.

<sup>23</sup> La société kanak est organisée sur la base d'une unité sociale et spatiale particulière : le clan. Celui-ci se définit comme un groupe humain composé de plusieurs familles ou lignages (qui ont chacun leur nom patronymique transmis de manière patrilinéaire), descendant d'un ancêtre commun.

<sup>24</sup> DDRP, 1992. *Projet de déplacement de la tribu de Ouéné*. 7 p., Koné, province Nord.

<sup>25</sup> *Ibid.* 1992.

apparaît alors comme une solution pour les cadres de l'administration provinciale<sup>26</sup>. L'Etat confirme la possibilité de faire financer cette opération. Mais lors d'une réunion<sup>27</sup> où étaient conviés deux élus provinciaux en charge du développement rural, les directeurs de l'aménagement et du développement rural, le directeur de l'ADRAF, la direction de l'aménagement provinciale contredit ces chiffres et prévoit le double. Il est alors convenu<sup>28</sup> de faire financer une partie des travaux (ceux liés à l'aménagement de la route) sur un redéploiement du contrat de développement de 1992, et de faire financer le reste par une OGAF. Les courriers échangés<sup>29</sup> entre le directeur du service de la DAFE<sup>30</sup> et le délégué du gouvernement montrent que même si « *l'OGAF de Ouéné n'a pas une philosophie proche des OGAF* », les représentants locaux de l'Etat soutiennent le projet et demandent de faire passer celui-ci sur des budgets non-contractualisés dans les contrats de développement comme les OGAF.

Engagée au mois d'août 1993<sup>31</sup>, l'OGAF est ainsi censée intervenir pour le financement sur les opérations de désenclavement, d'aménagement de site (plateforme d'habitation, adduction d'eau, électrification), de mise en valeur agricole (accès aux zones de production, défrichement, activités agricoles, élevage et reboisement). Malgré le soutien fort des élus provinciaux, l'intervention du directeur de l'ADRAF de l'époque pour que le projet soit en partie financé par une OGAF, le projet ne se réalisera pas concrètement sur le terrain avant le début des années 2000. Il sera relancé en 2000 après l'institutionnalisation du dispositif dans les années 2000 (voir ci-dessous).

Ainsi, la première utilisation de l'instrument OGAF en province Nord ne permet pas de valider notre hypothèse qui souligne la nécessité de construction d'une représentation partagée des problèmes du monde rural et des enjeux de développement. Le transfert d'instrument de politique publique ne nécessite pas de lien fort ou de partage d'une représentation des problèmes de développement avec les experts porteurs de nouvelles

---

<sup>26</sup> Entretien avec l'ancien directeur de la DDRP, le 11/05/2009.

<sup>27</sup> Assemblée de la Province Nord, 1992. *Relevé de conclusion de la réunion tour de table sur le projet de Ouéné du 11 juin 1992*. 3 p., Koné, province Nord.

<sup>28</sup> *Ibid.* 1992.

<sup>29</sup> Courrier envoyé par le Directeur du service de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement au délégué du gouvernement en date du 28 mai 1993.

<sup>30</sup> Direction de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement, ce sont les représentants de l'Etat français pour le ministère de l'agriculture.

<sup>31</sup> Délégué du gouvernement pour la Nouvelle-Calédonie, 1993. Arrêté fixant le règlement d'exécution de l'opération d'aménagement foncier de Ouéné., in Direction de l'agriculture et de la forêt (Ed), n°1230.

recettes (comme H. Nallet). Au cours de cette période de construction provinciale, l'instrument OGAF est utilisé pour légitimer l'accord politique récent et les nouvelles fonctions des élus. P. Duran (in Boussaguet *et al.* 2004) définit deux types de légitimités :

- la légitimité par les « *inputs* », les choix sont considérés comme légitimes parce qu'ils reflètent la volonté du peuple s'appuyant sur le mandat donné par l'élection ;
- la légitimité par les « *outputs* », les choix sont légitimes s'ils favorisent le bien-être collectif de la communauté.

Dans le cas proposé, même si les élections provinciales sont très récentes (septembre 1989) les nouveaux élus sont dans une logique de renforcement de leur légitimité électorale (légitimité « *inputs* ») qui vient de leur être donnée par la création d'une légitimité « *output* » en répondant à la requête du petit chef de la tribu de Ouéné. Suite à l'assassinat de J.M. Tjibaou, le contexte est difficile, les nouveaux élus kanak sont dans une phase de légitimation de la signature de l'accord de paix signé dans le cadre de Matignon. Ils sont dans une situation où ils essaient *a posteriori* de légitimer par les « *outputs* », en montrant que même si les accords repoussent l'indépendance de 10 ans et que leur leader n'est plus là, la provincialisation va permettre d'améliorer leurs conditions de vie.

Du point de vue des cadres, nous pouvons formuler une hypothèse supplémentaire sur les conditions du choix de l'instrument OGAF. Ils le choisissent pour légitimer leur place et démontrer leur capacité à trouver des solutions administratives aux problèmes qu'ils rencontrent. Cette hypothèse rejoint celle formulée par E. Fouilleux concernant la stratégie de légitimation des élites administratives au sein du forum de communauté de politiques publiques. L'auteure définit ainsi une stratégie de légitimation des élites administratives reposant sur la recherche d'efficacité « bureaucratique » qui résiderait dans leur capacité à résoudre des questions techniques ou administratives<sup>32</sup>. Le jugement est basé sur leur capacité à trouver de nouvelles idées ou à contacter de nouvelles « personnes ressources » adéquates. Nous verrons que cette hypothèse est clairement validée lors des phases suivantes.

---

<sup>32</sup> *Op. Cit.*, 2003. p.59.

### ***III.2. 1994-1998 – Interactions entre experts - cadres de l'administration – élus : une nouvelle représentation des problèmes de développement***

Si au cours de la première phase, l'utilisation de l'instrument OGAF ne fait pas l'objet d'interactions fortes entre experts, cadres de l'administration et élus, la période suivante, 1994-1998, est marquée par la multiplication des échanges entre experts, scientifiques, cadres de l'administration et élus. Ces relations prennent des formes différentes (expertises, co-publications, colloques, relations informelles) mais permettent la construction d'une nouvelle représentation des problèmes de développement qui prépare l'institutionnalisation de l'instrument OGAF dans la phase suivante. Ces interactions se font entre individus à travers principalement deux paires d'organisations : l'IRD (Institut de Recherche pour le Développement) et l'ADRAF ; le CIRAD et la province Nord.

#### **III.2.1. Interactions ADRAF-IRD : le rôle central de Louis Mapou**

Pour décrire les relations entre l'ADRAF et l'IRD, nous proposons de retracer la trajectoire de Louis Mapou. Sa trajectoire est éclairante à deux titres : en occupant différents postes (chercheur, expert, chef d'antenne à l'ADRAF, chargé de mission) il est au centre de la construction d'une représentation partagée de la problématique de développement. L'occupation de ces différents postes lui permettent en effet de développer différentes ressources qui favorise la légitimation de la nouvelle représentation des problèmes de développement auprès de différents groupes d'acteurs.

Louis Mapou est né en 1958 à Unia dans une tribu de Yaté. Il a été militant du mouvement indépendantiste à partir de 1978, au sein du Palika<sup>33</sup>. Pendant les événements, il a été membre du cabinet de Léopold Jorédié de 1985 à 1988, puis signataire de l'accord Oudinot en 1988. Il est ensuite reparti faire un DEA de géographie à l'Université de Bordeaux III en 1991, son mémoire portait sur les questions foncières dans la commune de Yaté. Il devient chercheur à l'IRD en poursuivant ses recherches sur la tribu d'Unia à Yaté de 1991 à 1993.

---

<sup>33</sup> Parti de libération kanak dont le chef de file est P. Néaoutyine, actuel président de la province Nord.

En 1993, A. Christnacht qui était alors haut-commissaire et président du conseil d'administration de l'ADRAF lui demande de réaliser une expertise sur la situation des structures collectives d'initiatives économiques (GDPL<sup>34</sup>, GIE<sup>35</sup>, etc.) en grande terre, en lien avec les attributions foncières. Il accepte la proposition, de par son expérience de recherche avec l'IRD, il souhaite réfléchir plus en amont à la relation des Kanaks entretiennent avec le foncier qui leur a été réattribué dans le cadre de la réforme foncière.

*« Je voulais aussi voir les relations entre ces structures et les structures sociales traditionnelles mais en même temps voir [...] en quoi la réforme foncière était en train d'opérer une mutation spatiale dans l'occupation des terres mais aussi dans la perception que les Kanaks pouvaient avoir du foncier... en tout cas par rapport à la situation qu'ils avaient vécus, qui était une situation d'attachement à la réserve... »* (L. Mapou, 14/10/2009)

Avec un financement d'un an, il sillonne la grande terre et Lifou<sup>36</sup> pour comparer les situations. Il arrive à deux conclusions qui vont profondément marquer la construction de la représentation du développement en grande terre et en particulier en milieu kanak<sup>37</sup> :

- il démontre qu'il ne faut pas soumettre l'attribution foncière à l'engagement de réaliser un projet de développement économique sur les terres réattribuées. Selon lui, l'attribution doit se faire après avoir déterminé avec la population quelle est « l'entité sociale » détentrice du foncier. Ensuite, il propose de laisser les liens sociaux se reconstruire entre l'individu ou le groupe détenant le foncier et ceux qui souhaitent monter un projet de développement.

*« Il vaut mieux éviter d'attacher des projets de développement aux attributions foncières, [...] moi, je pense qu'on se trompe... on se trompe d'analyse. C'est à partir de là qu'on a commencé à repenser la politique foncière parce que tout le monde s'interrogeait ! Même quand on appuyait les meilleurs projets, on attribuait le foncier et en fait ça ne marchait pas. [...] Il faut assoir l'entité sociale qui est détentrice du foncier, c'est la condition pour réussir. Il y a des moyens pour faire les liens entre l'entité sociale qui détient le foncier et les entités sociales qui souhaitent faire des projets. »* (L. Mapou, 14/10/2009)

- sa deuxième conclusion est qu'il faut également laisser un laps de temps pour que les individus ou le groupe attributaire ait le temps de se réapproprier le foncier, recréer des liens avec lui.

---

<sup>34</sup> Groupement de Droit Particulier Local.

<sup>35</sup> Groupement d'Intérêt Economique.

<sup>36</sup> Lifou est la plus grande île des Loyautés. Elles présentent la particularité de ne pas avoir été soumise à la colonisation de peuplement. Le foncier est entièrement du foncier de droit particulier, soumis au « 4i » : inaliénable, incessible, incommutable et insaisissable.

*« Ce laps de temps est dans la pratique des gens, il consiste à s'approprier le foncier, parce que c'est un foncier qu'ils revendiquent au nom de leurs ancêtres mais c'est un foncier auquel ils ne sont pas attachés, il faut qu'ils reconstruisent les liens. Sans compter que les entités qui sont attributaires sont aussi de nouvelles constructions entre des gens qui ont gardé des liens par des manifestations coutumières, mariages mais qui doivent aussi réapprendre à vivre la relation qu'ils entretiennent avec ce nouveau foncier. » (L. Mapou, 14/10/2009)*

Dans la suite de ces travaux, il découvre les approches « territoriales », face à son diagnostic, il pense que ces approches sont des pistes intéressantes pour associer problématique foncière et développement, et sortir de l'objectif unique d'intégration à l'économie marchande.

*« Le travail de J. Tissier sur Thio qui concluait que pour prétendre amener des milieux comme le milieu kanak avec son horticulture et l'économie vivrière, envisager son intégration dans l'économie marchande... C'était une erreur dans les conditions de l'époque que de prendre des gens comme ça et de leur dire de faire des projets. Une autre approche plus lourde mais qui peut peut-être apporter des résultats, c'est de considérer que c'est un tout...et quel est le territoire le plus pertinent. » (L. Mapou, 14/10/2009)*

Les résultats de cette étude seront largement diffusés dans un livre édité par des chercheurs en sciences sociales<sup>38</sup> à la suite de la signature de l'accord de Nouméa : « *la Nouvelle-Calédonie à la croisée des chemins* ». Il y signe deux chapitres<sup>39</sup>, un sur la réforme foncière, l'autre sur les représentations et pratiques du foncier à Unia.

Cette nouvelle problématisation du développement ne met pas l'accent sur le statut du foncier comme source de problème. Elle insiste sur le besoin de temps pour les attributaires afin de décider ce qu'ils souhaitent faire sur ce nouveau foncier, que les projets aient des visées marchandes ou non, que les projets soient collectifs ou pas. Cette problématisation entraîne la recherche de nouvelles normes et solutions pour l'action. Pour être cohérent avec nouvelle problématisation, les instruments de politiques publiques à mettre en œuvre reposent sur la reconnaissance du foncier support de projet comme une construction sociale, comme le produit d'interactions entre acteurs et activités. Les approches de développement local ou territorial type OGAF apparaissent pertinentes, mais encore faut-il convaincre les autres

---

<sup>38</sup> David G., D. Guillaud, et al., (Eds), 1999. *La Nouvelle-Calédonie à la croisée des chemins : 1989-1997*, Abbeville, Société des Océanistes- ORSTOM.

<sup>39</sup> Mapou L., 1999. "Représentations et pratiques de l'espace foncier chez les Kanak de Yaté", in G. David, D. Guillaud and P. Pillon (Eds), *La Nouvelle-Calédonie à la croisée des chemins*. Abbeville, Société des océanistes – Orstom ; et Mapou L., 1999. « De 1978 aux accords de Matignon, dix années de réformes foncières en Nouvelle-Calédonie », in G. in David, D. Guillaud and P. Pillon (Eds), *La Nouvelle-Calédonie à la croisée des chemins : 1989-1997*,. Abbeville, Société des Océanistes- ORSTOM.

acteurs du développement de l'intérêt de cet instrument. C'est ce que permet le président du conseil d'administration de l'ADRAF en proposant à Louis Mapou le poste de chef d'antenne de La Foa en province Sud. En étant chef d'antenne de l'ADRAF à La Foa, il s'occupe des dossiers de réformes foncières des deux communes indépendantistes de la province Sud : sa commune d'origine Yaté, et Thio. Son frère<sup>40</sup> qui est alors maire indépendantiste de la commune de Yaté considère que ces administrés sont « délaissés » par les services de développement de la province Sud, comme le raconte une des agents de l'ADRAF :

*« A l'issue de la provincialisation en 1989, les provinces ont récupéré leurs compétences. La province Sud a développé tout un réseau d'assistance technique pour assurer le suivi de ces agriculteurs. Elle a mis en place l'équivalent d'antenne avec des techniciens spécialisés en irrigation, élevage, culture, arboriculture et toute la partie phytosanitaire. Mais il se trouve qu'il y a plusieurs communes avec des potentiels très différents, une antenne de la province couvre alors plusieurs communes et au début elle avait développé une antenne pour deux communes proches...[...] Mais Yaté dépendait de Païta et Port Laguerre, et à ce moment-là, le maire de casquette indépendantiste dans une province loyaliste... le maire s'est rendu compte que les besoins de ses gens avaient peu d'appui de la province. Il a demandé plusieurs fois à être aidé, à ce qu'il y ait un technicien sur place avec un bureau... voyant que ça ne venait pas, sûrement pour des broyages politiques, il a dit : « si la province ne veut pas m'aider, je vais me tourner vers l'Etat » » (Agent ADRAF, 08/08/2008)*

Par le même processus, L. Mapou convainc L. Mapéri<sup>41</sup> de lancer une OGAF sur sa commune à Thio. L. Mapou reconnaît le rôle déterminant des relations qu'il entretenait avec ces deux maires dans le choix du montage d'une OGAF dans chacune des deux communes. L'appartenance au même parti politique et les liens de filiation lui ont permis de mener deux expérimentations et de démontrer l'intérêt du dispositif OGAF pour répondre aux enjeux du monde rural calédonien.

*« Les gens qui ont engagé des OGAF à Yaté et à Thio, ce sont des gens très proches de moi ! Les mairies de l'époque : L. Maperi, A. Duguwé, et R. Mapou. [...] C'est des gens que je connais bien, c'est des cousins, c'est des frères, et puis c'est des gens du même parti que moi, donc on se connaît. Les maires de l'époque cherchaient du soutien dans tous les sens, parce qu'ils n'avaient pas beaucoup de soutien de la province Sud. Et, comme le foncier posait problème, les maires ont saisi la balle au bond, c'était un moyen d'avoir une approche globale du développement de leur territoire. C'était des expérimentations. » (L. Mapou, 14/10/2009)*

Au cours de cette période, L. Mapou est donc acteur central dans le processus d'institutionnalisation des OGAF. Ces multiples ressources liées à sa position dans différentes

---

<sup>40</sup> Raphaël Mapou, maire Palika de la commune de Yaté de 1989 à 1995. Hubert Newedou du groupe UC prend la mairie de 1995 à 2001.

<sup>41</sup> Louis Mapéri affilié également au Palika a été maire de Thio de 1985 à 2001.



organisation (chercheur, expert, cadre de l'administration, membre du Palika) lui permettent de construire la légitimité de sa représentation des enjeux de développement mais également celle de la recette qu'il propose pour y répondre : l'instrument OGAF. La nouvelle problématisation de la relation foncier-développement qu'il propose est en effet légitimée par la recherche scientifique lorsqu'il publie ses résultats dans le livre à la « croisée des chemins » avec d'autres chercheurs. En tant que chef de l'antenne ADRAF, il côtoie souvent les cadres du CNASEA qui lui racontent leur expérience en termes de développement territorial et lui parlent du dispositif OGAF. Il utilise enfin ses relations développées dans son parcours politique et ses relations familiales pour expérimenter le dispositif OGAF et démontrer son intérêt. Même si nous ne le détaillons pas ici, ces relations ne sont pas unilatérales, l'instrumentalisation est toujours réciproque. Pour les mairies de Yaté et Thio, expérimenter une OGAF sur leur territoire leur donne accès à des financements pour le développement et l'animation, et montre la capacité des maires indépendantistes à « trouver des solutions » pour le bien-être de leurs administrés même au sein de la province Sud dominée par les loyalistes.

### **III.2.2. Interactions CIRAD-province Nord**

Pendant à peu près la même période 1995 à 1998, les relations s'intensifient entre le CIRAD et la province Nord. Ces relations ont été initiées pendant les événements. En effet, entre 1985 et 1987, les élus et les chargés de mission kanak des régions Nord et Centre partent en France pour rencontrer des personnes ressources pouvant les aider à trouver des idées, des perspectives en termes de développement économique. L'actuel président de la province Nord et ancien directeur de cabinet de J-M Tjibaou, P. Néaoutyine raconte :

*« Dès la région Nord, l'idée c'était : comment faire en sorte que les gens qui ne sont pas insérés dans l'économie marchande, les gens qui sont dans les tribus et autres... comment, quelles sont les ressources ?... parce que l'Etat ne voulait pas jouer le jeu à ce moment-là... et bien nous, on est allé vers les ONG technique comme le Gret par exemple... ou [des ONG] à objet social, pour voir comment faire pour donner les moyens aux gens de se prendre en charge si le système ne les aide pas. [...] Le GRET, on est allé vers eux, avec une question : comment donner aux gens les moyens de se développer ? » (P. Néaoutyine, 16/12/2009)*

Ils visitent aussi de nombreuses coopératives, CUMA en particulier dans le Pays Basque. Ces visites ont très probablement beaucoup inspiré le modèle de développement prôné à l'époque

dans le journal du FLNKS<sup>42</sup>. Au cours de ce voyage dans les années 1980, ils rencontrent également plusieurs chercheurs du GERDAT<sup>43</sup> et du département de recherche sur les systèmes agraires et développement (SAD).

*« Je les connaissais depuis l'époque des régions, c'était avant le CIRAD... On les a rencontré comme ça, nous on est parti à la pêche, on a pris contact avec les ONG qui nous intéressent. On prenait des rendez-vous et puis on débarquait. On demandait juste des éclairages. On a fait un peu les globe-trotters mais parce qu'on avait rien. On voyait des ONG santé, confessionnelles. Ils faisaient des choses pas mal. » (P. Néoutyine, 16/12/2009)*

Plus tard, au début des années 1990, les chercheurs du CIRAD seront mandatés par le premier directeur de la direction du développement rural pour venir en appui à la structuration de la recherche locale, en particulier sur les productions vivrières. Le premier directeur de la DDRP fait appel à ses réseaux développés lors de ces premières années d'activités professionnelles dans les Caraïbes :

*« J'ai proposé à P. Néoutyine de faire un audit sur la recherche, et je lui ai proposé d'utiliser mes réseaux et donc à l'époque le directeur scientifique de CIRAD qui était Hubert Manichon, des gens comme Capillon... c'était des gens de la chaire d'agronomie de Paris qui intervenait à l'INRA et qui était à des postes clés. Je leur ai présenté la situation et ils m'ont dit : « t'inquiète ! », ils m'ont proposé untel et untel. On s'est mis d'accord pour envoyer des gens déconnectés de la Nouvelle-Calédonie, qui avaient l'esprit ouvert et qui étaient en adéquation avec notre conception de la recherche. Ils m'ont envoyé deux personnes : la première je ne me souviens plus et Marie-Rose Mercoiret pour les sciences sociales... » (Ancien directeur de la DDRP, 11/05/2009)*

Ainsi, plusieurs chercheurs comme Marie-Rose Mercoiret reviennent plusieurs fois au cours des années 1990 et la fréquence s'accélère après 1996. Au début, les missions sont en lien avec la structuration de la recherche mais après les premières années de construction et de mise en place de l'organisation provinciale, certaines structures collectives appuyées par la province connaissent des difficultés. C'est le cas du centre d'appui au développement de la Népia à Ponérihouen (Figure 2). Ce centre est issu d'une négociation entre des élus du territoire et responsable coutumiers de la vallée de la Népia. Il avait des objectifs de recherche avec l'élaboration d'itinéraires techniques adaptés aux conditions de la Côte Est, et de formations par des stages au sein d'ateliers de productions gérés par les habitants de la tribu.

---

<sup>42</sup> C. Demmer (2002) indique que le projet de développement économique de la région Nord est présenté dans la revue *Bewando* du numéro 42 au numéro 50, à la fin de l'année 1985. p. 51.

<sup>43</sup> Groupement d'études et de recherche pour l'agronomie tropicale. Après un regroupement avec le SAD, le Gerdat deviendra le département des systèmes agraires puis, le département Systèmes agroalimentaires et ruraux dans le CIRAD et le CIRAD-tera (Territoires et acteurs) à partir de 1998.

Le CIRAD est alors missionné par la DDR pour faire un audit participatif auprès de la Népia en décembre 1996. Au cours de l'année 1997, plusieurs missions sont également organisées en province Sud pour venir en appui à l'agriculture vivrière (Mercoiret, 1997).

Au cours de l'année 1998, P. Néaoutyine, alors président de la commission de développement, demande la réalisation d'un bilan interne sur l'impact du dispositif d'appui provincial au développement rural : le Code de développement (DDRP-PN, 1998). Il complète cette évaluation interne par une mission du CIRAD pour réaliser un bilan de l'action provinciale en termes de développement rural (Mercoiret, Djama *et al.*, 1999). Cette mission permet de faire un premier bilan des dix premières années de provincialisation mais aussi de réaliser un diagnostic des dynamiques rurales à l'œuvre et ainsi accompagner les réorientations stratégiques. Les conclusions de ce document insistent sur l'importance de reconnaître la pluriactivité dans les stratégies des ménages, le besoin d'animation au niveau local et l'intérêt de définir des territoires de projets (*Ibid.*, 1999).

Ainsi, au cours de cette période les relations entre experts, chercheurs, cadres et élus s'intensifient pour aboutir à une nouvelle représentation des enjeux du développement du monde rural calédonien. Les processus de problématisation sont différents selon que l'on considère l'ADRAF ou la province Nord. Dans le premier cas, c'est le même acteur qui passe d'un milieu de la recherche à celui de l'expertise, puis à un poste de cadre à l'ADRAF qui lui permet de proposer l'instrument de politiques publiques qu'il considère le plus adapté à sa représentation du problème. En province Nord, ce sont plusieurs acteurs (experts, élus, chercheurs et cadres) qui ont eu des trajectoires partagées dans le temps long, en particulier pendant la période effervescente des régions. Cette phase d'interactions entre acteurs permet de transformer la problématisation des enjeux de développement. Depuis les années 1970-80<sup>44</sup>, les enjeux étaient en effet centrés sur une meilleure insertion au marché, avec l'objectif de dégager de revenus monétaires permettant de vivre en tribu. Les moyens proposés pour y parvenir étaient : la spécialisation, la professionnalisation. Les deux problématisations développées dans les années 1990 sont complémentaires et différentes de celles des années 1970. La représentation portée par L. Mapou et l'ADRAF prend comme objet central le foncier mais ils ne voient plus simplement le foncier comme un moyen de production. Le

---

<sup>44</sup> On peut même remonter plus loin. Un des objectifs de la Nouvelle Politique Indigène (1931-1946) était de favoriser l'insertion au marché des Mélanésien par la production de café, objectif qui était d'ailleurs très mal vu du côté des Européens. Ils y voient une possible source d'émancipation. (Brou B., 1975. p. 96).

foncier est aussi et surtout le support de relations sociales qu'il faut prendre en compte dans les projets de développement. La représentation portée par la province Nord interroge l'objectif d'insertion au marché comme seul objectif, en particulier en milieu coutumier. L'idée est de reconnaître les pratiques de la population (la pluriactivité, les échanges) et de les considérer comme la base de toute démarche de développement. Un des moyens proposé par les acteurs pour atteindre ces objectifs c'est de suivre une démarche de type partenarial sur un territoire de projet défini avec la population.

### ***III.3. L'après signature de l'accord de Nouméa : l'institutionnalisation de l'instrument OGAF***

Regardons maintenant par quel processus les OGAF sont devenues un des instruments phares de la politique de développement de la province Nord. Après la signature de l'Accord de Nouméa en 1998, la situation a largement changé depuis la provincialisation : la réforme foncière a eu lieu<sup>45</sup> et a entraîné l'exode d'une grande partie de la population européenne vers le Sud ou ailleurs. L'effet économique est indéniable parce qu'en changeant de main, le foncier change de gestionnaire. Les Kanaks se retrouvent avec un nouveau capital foncier mais pour lequel ils n'ont pas encore de réelles stratégies de développement. Les initiatives économiques et collectives (les GIE d'élevage en particulier) soutenues par la puissance publique lors des attributions connaissent des difficultés (Pillon, 1995 ; Mapou, 1999, p. 145). Ainsi, le discours porté par les Elus du Sud et les agriculteurs européens sur la nécessité de mettre en valeur les terres réattribuées et l'incapacité des Kanaks à la mettre en œuvre se renforce.

*« En province Nord, il faut travailler sur les baux ruraux, et faire admettre aux gens qui ont récupérés ces terrains où on était avant...où ils n'ont rien fait...et même chez eux... »* (Agriculteur professionnel, 29/05/2009)

Au mois de février 1999, L. Mapou devient directeur général de l'ADRAF. L'enjeu pour l'agence est de trouver un moyen de stimuler la mise en valeur du foncier réattribué.

---

<sup>45</sup> L'ampleur de la réforme foncière sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie est indéniable : entre 1978 et 2005, la superficie des terres coutumières a augmenté de 66% ; elle était en 2005, de 227 000 ha environ soit 23% de la surface totale et 42% de la surface agricole ; 69% des terres attribuées l'ont été à des GDPL. (Sourisseau JM, Tyuienon, R., et al., 2006)

Le 5 mai 1999, P. Néaoutyine (Palika) devient président de la province Nord et décide de redonner une cohérence à la stratégie de développement provincial :

*« Au mois de mai il (P. Néaoutyine) est élu, il me demande de construire le secrétariat général et de construire un changement, on est donc bien dans une logique de rupture, de changement... »* (ancien secrétaire général de la province Nord, 25/06/2006).

En se basant en partie sur le diagnostic et les recommandations proposés par le CIRAD, la province décide alors de s'investir de façon plus prononcée dans le développement territorial. Cela est en particulier visible dans le document de déclaration de politiques publiques publié en 1999 quelques mois après les élections (Présidence PN, 1999). A partir de 1999, les politiques publiques de la Province Nord au niveau économique doivent être en accord avec *« ce que font les gens »*, pour cela elles s'articulent autour de deux axes : le développement territorial et les projets structurants qui, par leur impact économique et social, permettent la démultiplication des *« activités traditionnelles »* ou novatrices. Le développement territorial concerne la plus grande partie de la population de la province Nord ; il comprend *« les activités traditionnelles »* (production agricole vivrière, élevage, pêche côtière, artisanat) et toute activité qui trouve sa pérennité dans les conditions locales. Pour cela, la Province soutient la création et la spécialisation de zones de production en fonction des potentialités existantes. Ensuite, les projets structurants comme le développement de la crevetticulture, la réalisation d'une usine de transformation du Nickel doivent permettre de développer la création de valeur ajoutée et à terme de diversifier l'économie. Concrètement, l'intégration de la notion de développement territorial se traduit par la création d'un département du développement local au sein de la direction du développement économique et de l'environnement.

*« Donc, une des premières choses qui a été faite, ça a été de recruter un directeur du développement économique, qui sera une directrice que nous sommes allés chercher en France, ce qui nous a valu des critiques... »* (ancien secrétaire général de la province Nord, 25/06/2006)

Au même moment en Europe, la Politique Agricole Commune de l'Union européenne fait l'objet de révisions. Le premier pilier sur le contrôle des marchés a été complété par un deuxième pilier, celui du développement rural. Cela se traduit par la possibilité pour les Etats-membres de faire financer des mesures agro-environnementales par la PAC. La France décline cette révision par une nouvelle loi d'orientation agricole qui instaure la mise en place des contrats territoriaux d'exploitation (Brun, 2006). En institutionnalisant l'instrument contractuel qu'est le CTE, les OGAF sont censées disparaître.

Commence alors une négociation entre l'Etat et l'ADRAF. L'enjeu pour Louis Mapou, nouveau directeur indépendantiste de l'ADRAF, c'est de garder quelques lignes de crédit venant du CNASEA pour avoir les moyens mettre en œuvre la politique d'aménagement du foncier à laquelle il a réfléchi les années précédentes.

*« L'ADRAF c'est un outil formidable pour ça, vous avez à l'intérieur des gens du CNASEA, qui pilotait des choses en métropole dépendantes de l'Union Européenne... La PAC, c'est le CNASEA qui gère. Deuxième chose, c'est qu'à l'ADRAF on avait des commissaires du gouvernement qui représentaient l'Etat et qui venaient du ministère de l'agriculture et des gens qui sont dans les rouages de l'agriculture. Et c'est comme ça qu'on a réussi à maintenir un petit crédit pour nous. Et là c'est la bataille au niveau... c'est deux réseaux nous permettaient de tenir. Pour nous, il fallait que le ministère de l'agriculture nous appuie mais qu'on montre suffisamment de subtilité pour s'en détacher ! J'ai l'impression qu'on y est arrivé. Il fallait être convaincu que cette voie était fiable et viable. » (L. Mapou, 14/10/2009)*

Ainsi, C. Dubreuil représentant de l'Etat au conseil d'administration de l'ADRAF propose alors de maintenir le dispositif OGAF pour la Nouvelle-Calédonie et Mayotte. Le 18 mai 1999 lors du vote de la nouvelle loi d'orientation agricole à l'assemblée nationale, l'amendement numéro 43 permet le maintien du financement des OGAF en Nouvelle-Calédonie<sup>46</sup>. L'instrument OGAF étant maintenu, le représentant de l'Etat souhaite que chaque province, et en particulier la province Nord, lance son opération pour démontrer l'intérêt du dispositif. Une évaluation est également financée par le CNASEA, l'équipe du CIRAD est de nouveau mobilisée.

L'ADRAF et la DAFE<sup>47</sup> rappellent à la province Nord l'importance de lancer une première opération en particulier sur la Côte Est pour démontrer l'intérêt du dispositif.

*« À l'époque la province Nord n'était pas tout à fait convaincu... on a discuté, c'est comme dans toutes les sociétés rurales il faut montrer que c'est utile, on a fait on a lancé sur la cote Est. On a lancé celle de la Côte Est. Ensuite on a fait Canala, Maré... » (L. Mapou, 14/10/2009)*

A la fin de l'année 1999, les difficultés financières d'une coopérative, le Gapce<sup>48</sup>, dues à un manque de régularité d'approvisionnement en produits locaux de qualité, (Djama, 1997) seront l'élément déclencheur de la seconde vague d'OGAF en province Nord. La sensibilité au

---

<sup>46</sup> Entretien avec C. Dubreuil, le 28/11/2008.

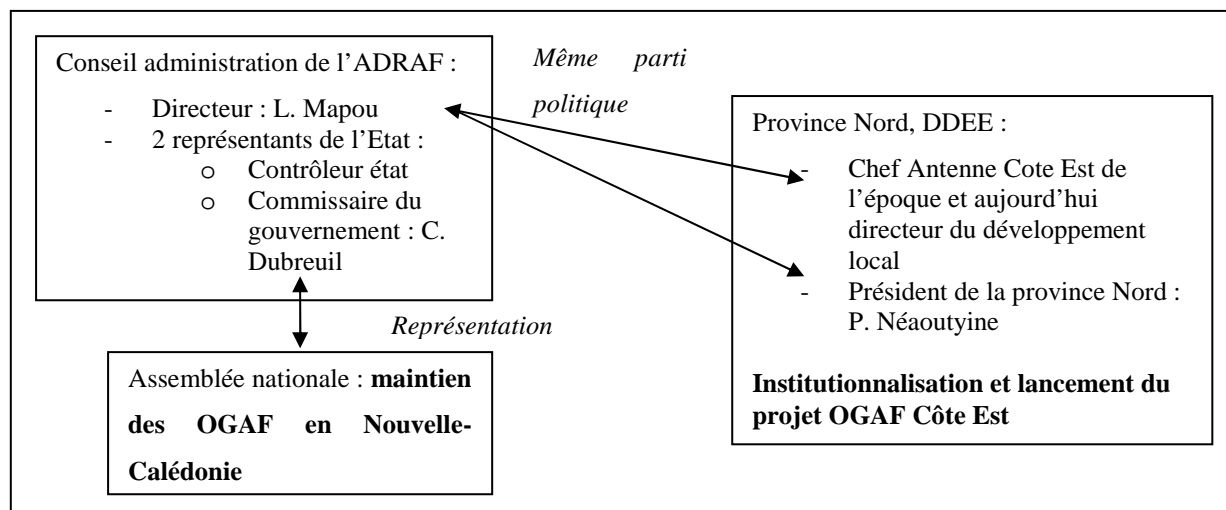
<sup>47</sup> Direction de l'Agriculture, de la Forêt et de l'environnement, service de l'Etat.

<sup>48</sup> Groupement agricole des producteurs de la Côte Est.

développement territorial de certains membres du comité de pilotage<sup>49</sup> (ICAP<sup>50</sup>, Province Nord, ADRAF, BCI<sup>51</sup>) chargé de suivre la restructuration de la coopérative amèneront les responsables de la Province Nord à réfléchir concrètement à la mise en place d'un programme de développement local sur la zone de la coopérative.

Le directeur du département local reconnaît que la demande ne venait pas des communes, et que ce sont ces discussions avec le directeur de l'ADRAF qui lui ont fait envisager le dispositif comme une opportunité de résoudre le problème qui lui est confié :

*« Il n'y pas eu de demandes des communes pour l'OGAF, ça s'est décidé entre 3 ou 4 personnes du comité de pilotage du Gapce. Moi, je n'étais pas trop à l'aise parce que P. Néoutyine m'avait dit : « si le Gapce ça ne va pas et bien tu liquides ». Il y avait un bordel en interne pour accéder aux comptes et les analyser et tout ça. Je vois Louis [Mapou], je lui dis : « je ne sais pas comment on fait mais l'autre veut qu'on coupe des têtes. »...et il me répond : « Non, ne fais pas ça, on va trouver un système. J'ai un truc derrière les fagots... » A ce moment-là, il y a des OGAF dans le Sud qui aboutissent et qui se terminent comme Yaté, l'ADRAF veut mettre en place cet outil. Et c'est comme ça que c'est venu. [...] « J'étais un peu sceptique parce que moi j'étais sur ma lancée d'approche plus intégrée mais je n'avais pas structuré les choses dans ma tête : comment faire le portage, etc. Et c'était une proposition... Je me suis dit : « allons-y... » ». (Directeur du développement local, 05/11/2009)*



**Figure 3 : les interactions entre acteurs pour l'institutionnalisation du dispositif OGAF**

Comme la phase de problématisation, l'institutionnalisation du dispositif OGAF comme instrument du développement local en province Nord repose sur un jeu d'acteurs complexe (Figure 3). Elle passe par une mise en relation entre la problématisation développée par

<sup>49</sup> Dont L. Mapou et de Jean-Claude Gambey alors chef de l'antenne Est de la DDEE.

<sup>50</sup> Institut Calédonien de Participation.

<sup>51</sup> Banque Calédonienne d'Investissement.

L. Mapou dans ses relations avec la recherche et le CNASEA et la problématisation réalisée en province Nord. Ces représentations ne sont pas forcément identiques mais suffisamment proches pour qu'un compromis soit trouvé autour de l'instrument OGAF. Comme l'a souligné L. Mapou (voir ci-dessus), l'appartenance au même parti politique et le partage de longs moments dans les trajectoires des acteurs a très probablement facilité ce compromis. Pour les cadres de l'administration provinciale l'hypothèse de recherche de l'efficacité « bureaucratique » est de nouveau validée par le choix de lancer l'OGAF de Touho-Poindimié-Ponérihouen en appui au Gapce (Directeur du développement local, 05/11/2009).

En même temps que l'idée de lancer une opération sur la Cote Est et pour renforcer l'utilisation du dispositif OGAF par les différentes province, l'Etat (le CNASEA) via l'ADRAF demande qu'une évaluation des OGAF réalisées pendant les mandatures Matignon soit menée. Elle est réalisée en 2001 par des chercheurs du CIRAD, en partenariat avec les agents de l'ADRAF, en particulier pour accompagner sur le terrain (Djama, Mercoiret, *et al.*, 2001). Les résultats de cette expertise font ensuite l'objet de plusieurs publications dont une dans un magazine du Cnasea (Djama, Mercoiret *et al.*, 2002). L'analyse de ce document et les enquêtes réalisées auprès des acteurs qui y ont participé montrent à quel point cette évaluation renforce l'institutionnalisation du dispositif. En effet, l'évaluation insiste sur l'importance d'une démarche participative et partenariale, en différentes étapes : diagnostic participatif, comité locaux pour discuter de l'avancement du projet, un plan d'actions précis. Suite à l'opération OGAF Cote Est et à l'évaluation, les OGAF se multiplient sur l'ensemble de la province. Leur organisation suit scrupuleusement les normes instaurées par l'évaluation. Le dispositif est modifié, appliqué de manière différentes selon les enjeux des territoires de projet mais les grands principes restent les mêmes (comités locaux, moyens humains spécifiques pour l'animation)<sup>52</sup>. L'instrument OGAF devient le dispositif phare d'appui au développement territorial de la province. L'évaluation construite entre experts de l'ADRAF, chercheurs du CIRAD structurent ainsi fortement les opérations suivantes. En fait l'évaluation, les publications communes, les restitutions nombreuses<sup>53</sup> ont permis la construction d'un langage commun autour de l'instrument OGAF. Ce langage repose sur les notions de partenariats, de participation des acteurs locaux. Ce langage commun n'est pas sans rappeler les processus observés par D. Mosse (2005) en Inde. Selon l'auteur, ce langage commun devient une ressource discursive qui permet de légitimer le projet et qui permet de

---

<sup>52</sup> Voir, par exemple, les diagnostics des opérations de Canala, Belep, Houailou (ADRAF, 2003, 2004, 2006).

<sup>53</sup> Entretien M. R Mercoiret (10/03/2010)



mobiliser les différents acteurs impliqués dans une OGAF, quel que soit le niveau considéré. En effet, d'une part ce discours légitime les opérations OGAF en les intégrant aux rhéoriques du moment de l'*empowerment* et de la décentralisation, tout en les distinguant très clairement des pratiques du passé, de type « *top-down* ». D'autre part, ces discours participent aussi à la mobilisation de nouveaux acteurs autour des opérations OGAF. En effet chaque opération OGAF crée un espace d'intéressement qui va au-delà de son utilité technique. Une opération OGAF génère un ensemble de ressources confiées à des personnes dotées de compétences spécifiques, la défense de l'opération OGAF devient un argument majeur dans les luttes de prestiges et d'influences internes aux bureaucraties et aux partis.

Ainsi, un jeu d'acteurs appartenant à différentes organisations (ADRAF, province, administration de l'état, le CIRAD, l'IRD) ont permis en plusieurs étapes le maintien, la transformation et la mise en œuvre de l'instrument OGAF. Revenons rapidement sur l'hypothèse de départ : elle est globalement validée, sauf pour la première opération à Ouéné, où la situation d'urgence nécessitait une réponse rapide sans problématisation et justification de l'utilisation de l'instrument. Ensuite, on observe bien une co-construction d'une représentation partagée des problématiques de développement de la province Nord entre experts, chercheurs, élus et cadres. Les alliances traductionnelles sont fortement dépendantes de trajectoires d'acteurs partagées mais elles se font de différentes manières. Dans le cas étudié, le rôle L. Mapou est central. Il est un des premiers à faire un travail de problématisation qu'il peut plus facilement légitimer grâce à sa multipositionnalité<sup>54</sup> à l'IRD, puis à l'ADRAF. Au fil de sa trajectoire, il utilise ainsi les ressources développées dans différents espaces pour faciliter l'expérimentation de l'instrument en Province Sud, puis peser sur la sélection de l'instrument OGAF par la province Nord. Ensuite, il y a une instrumentalisation réciproque : les élus et les cadres bénéficient de la légitimation scientifique apportée par les expertises des chercheurs et les chercheurs ont accès à des statistiques, des données et des terrains de recherche. Cette instrumentalisation est un peu différente entre les cadres et les élus. Les élus utilisent la légitimation scientifique comme une espèce de caution de leur manière de faire leur choix de politiques publiques. Pour les cadres, les chercheurs et les experts, en particulier de métropole, sont source de « solutions » pour résoudre les problèmes qui leurs sont soumis.

---

<sup>54</sup> Au sens de Massardier (1996) : c'est l'appartenance à différents espaces (universitaires, consultants, administration, espace politique).

## IV. Conclusion

---

Cette contribution avait pour objectif d'éclairer les modalités de transfert d'un instrument de l'action publique territoriale. L'idée était, à partir d'un cadre d'analyse centré sur les acteurs et leurs interactions, de mettre en lumière le processus de construction de l'action publique autour d'un instrument dans le contexte de décolonisation négociée unique de la Nouvelle-Calédonie. Les résultats empiriques montrent que le transfert et l'institutionnalisation des OGAF dans les politiques publiques provinciales relèvent d'un processus complexe d'interactions entre chercheurs, experts, élus et cadres de l'administration. L'institutionnalisation s'est faite après une première phase d'utilisation de l'instrument pour des enjeux différents de ceux pour lesquels les OGAF ont été proposées par le ministre de l'agriculture en 1989. Le dispositif a tout d'abord été utilisé pour légitimer les nouveaux acteurs en place : les élus indépendantistes. Ce n'est que dans la période suivante qu'on observe un double processus de problématisation des enjeux de développement reposant sur des trajectoires partagées dans le temps. D'un côté, le foncier et les relations sociales dont il est le support ne sont plus considérés comme un problème mais comme la base des projets de développement. De l'autre, c'est l'objectif des politiques de développement qui est remis en cause : l'objectif n'est plus seulement d'améliorer l'insertion au marché mais de « laisser le choix » aux populations et de partir de leurs pratiques... Face à ces nouvelles représentations des enjeux de développement, le dispositif d'action publique proposé est les OGAF. L'instrument importé depuis la métropole n'est pas immédiatement envisagé comme la solution la plus adaptée, un deuxième processus de légitimation est alors réalisé par un des acteurs, L. Mapou. Il utilise ces interactions avec les différents acteurs : scientifiques, élites administratives, relations interpersonnelles, familiales, pour faire expérimenter l'instrument et justifier sa pertinence. Ces résultats éclairent une partie des interactions entre acteurs des politiques publiques et des changements induits par l'instrument OGAF sur l'action publique provinciale. En changeant de « focale » {Faure, 2007 #502} et en se penchant sur les usages de l'OGAF faits par les acteurs au niveau des territoires de projets, on constate que l'instrument est également utilisé de manière différentes par les acteurs locaux. Les représentations des enjeux de la ruralité calédonienne sont rediscutées et parfois modifiées, même si les pratiques du passé continuent d'orienter fortement les débats. Enfin, on constate que le dispositif est de plus en plus utilisé par la province Nord et les communes sur des problématiques transversales avec la prise en compte des problématiques de développement

économique mais pas seulement ; l'AEP, l'habitat, sont de plus en plus traités dans le cadre de ces projets. Le dispositif est censé ouvrir un espace de liberté pour construire un développement adapté aux besoins des populations du territoire de projet via une approche partenariale. Cependant, concrètement, la multiplication des projets, la normalisation des procédures mises en œuvre interrogent plutôt le contrôle exercé par la province sur les acteurs de ces projets et la possibilité d'élaborer des politiques de développement « décolonisées » à travers l'usage d'instruments transférés depuis la métropole.

## Bibliographie

---

- ADRAF, 2003. *Diagnostic de Canala. Projet OGAF*. 45 p., Nouméa, ADRAF.
- ADRAF, 2004. *Projet OGAF de Belep Nouvelle-Calédonie*. 70 p., Nouméa, ADRAF.
- ADRAF, 2006. *Projet OGAF de Houailou - diagnostic*. 70 p., Nouméa, ADRAF.
- ADRAF, 2009. *Evaluation de l'opération groupée d'aménagement du foncier de Canala*. 110 p., Nouméa, ADRAF.
- Assemblée de la Province Nord, 1992. *Relevé de conclusion de la réunion tour de table sur le projet de Ouéné du 11 juin 1992*. 3 p., Koné, province Nord.
- Augustins G., 1991. *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*, Paris, PUF.
- Bouard S., 2007. *Evaluation de l'OGAF intercommunale de Touho, Poindimié et Ponérihouen*. 60 p., Koné, IAC.
- Bouard S. et J.M. Sourisseau (sous presse). *Stratégies des ménages kanak : hybridations entre logiques marchandes et non-marchandes. Natures, Sciences et Sociétés*.
- Boussaguet L., S. Jacquot, P. Ravinet, (dir.), 2004. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Brou B., 1975. *Espoirs et réalités. La Nouvelle-Calédonie de 1925 à 1945*, Nouméa, Société d'études historiques de la Nouvelle-Calédonie.
- Brun G., 2006. *L'agriculture française à la recherche d'un nouveau modèle*, Paris, L'Harmattan.
- Christnacht A., 2004. *La Nouvelle-Calédonie*, Paris, La documentation française.
- Clément C., F. Jarrigue, L. Laurens, C. Soulard, 2009. *Gouvernance territoriale, publicisation de l'espace et patrimonialisation de l'activité viticole en zone périurbaine : exemple du pays de Lunel, XLVIème colloque de l'Association de science régionale de langue française*. Clermont-Ferrand.
- Crampton J. et E. Stuart, (dir.), 2007. *Space, Knowledge and Power: Foucault and Geography*, Burlington, Ashgate.
- d'Aquino P., 2002. *Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante. Espace géographique*. Vol. 31, n°1, pp.3-22.
- d'Aquino P., 2002. *Accompagner une maîtrise ascendante des territoires. Prémices d'une géographie de l'action territoriale*. HdR en géographie humain, Aix-en-Provence, Université de provence Aix-Marseille Géographie, Formation doctorale : Espaces, cultures et sociétés.

- d'Aquino P., 2009. La participation comme élément d'une stratégie globale d'intervention : l'approche "gestion autonome progressive". *Cahiers Agricultures*. Vol. 18, n°5, pp. 433-440.
- Dauphiné J., 1989. *Les spoliations foncières en Nouvelle-Calédonie*, Paris, L'Harmattan.
- David G., D. Guillaud, P. Pillon, (Eds), 1999. *La Nouvelle-Calédonie à la croisée des chemins : 1989-1997*, Abbeville, Société des Océanistes- ORSTOM.
- DDRP-PN, 1998. "les interventions provinciales au titre du Codev dans le secteur rural. Zone nord-est de 1989 à mai 1997. Bilan". 45 p., Poindimié, province Nord.
- DDRP, 1992. *Projet de déplacement de la tribu de Ouéné*. 7 p., Koné, province Nord.
- Del Rio G., 2007. Les Kanaks à l'heure de la « nouvelle politique indigène ». *Mwà Vée*, n°57.
- Délégué du gouvernement pour la Nouvelle-Calédonie, 1993. Arrêté fixant le règlement d'exécution de l'opération d'aménagement foncier de Ouéné., in Direction de l'agriculture et de la forêt, n°1230.
- Demmer C., 2002. *Les héritiers d'Eloi Machoro (1941-1985). Une génération nationaliste au pouvoir à Amââ et Kûöö, villages de Xârâcùù (Canala) Nouvelle-Calédonie*. Paris EHESS Thèse de doctorat « anthropologie sociale et ethnologie »
- DIACT, CNASEA, et al., 2008. *Leader + si affinités*, Paris, DIACT.
- Djama M., 1997. *Le déclin de la filière café en Nouvelle-Calédonie : pour de nouvelles approches du secteur rural mélanésien*. 73 p., CIRAD/DDR-PN.
- Djama M., M.-R. Mercoiret, Sabourin E., 2001. *Evaluation du dispositif OGAF en Nouvelle-Calédonie : éléments d'analyse, enseignements de l'expérience et recommandations*. 108 p., Koné, IAC/CIRAD.
- Djama M., M.R. Mercoiret, Sabourin E., Cardan-Dubois F., 2002. Les Opération Groupées d'Aménagement Foncier en Nouvelle Calédonie, un outil pour le développement local. *Structures Agricoles*, n°12, pp. 22-26.
- Dodier R., A. Rouyer, R. Séchet, 2007. "Conclusion générale : Géographie sociale, territoires et politiques publiques", in R. Dodier, A. Rouyer, R. Séchet (Eds), *Territoires en action et dans l'action*.
- Echaudemaison (dir.) C.-D., F. Bazureau, S.Bosc, J-P. Cendron, P. Combemale, J-P. Faugère, 2006 (1989). *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Paris, Nathan.
- Elden S., 2007. Governmentality, calculation, territory. *Environment and Planning D : society and space*, 25, 3, 562-580.
- Foucault M., 1975. *Surveiller et punir. Naissance de la prison.*, Paris, Gallimard.

- Fouilleux E., 2003. *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan.
- Freyss J., 1995. *Economie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Gumuchian H., E. Grasset, R. Lajarge, Roux, E., 2003. *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Editions Anthropos.
- Hall P.A. et R.C.R. Taylor, 1997. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*. Vol. 47, n°3, pp. 469-496.
- Hassenteufel P. et A. Smith, 2002. Essoufflement ou second souffle ? l'analyse des politiques publiques "à la française". *Revue de science politique*. Vol. 52, n°1, pp. 53-73.
- Heclo H., 1974. *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*, New Haven (Connecticut), Yale University Press.
- ISEE, 2005. *Tableaux de l'économie calédonienne 2004*, Nouméa, TEC.
- Jacquot S. et C. Woll, 2008. Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe. *Politique européenne*, Vol. 2008/2, n°25, pp. 161-192
- Jobert B., (dir) 1994. *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Kaufmann J.-C., 2008. *L'entretien compréhensif. 2ème édition refondue.*, Paris, Armand Colin.
- Keerle R., 2006 De l'usage de la notion d'acteur en géographie (ou comment la géographie sociale , après avoir gagné la guerre des sciences, peut construire la paix). *EEGS « l'espace social : outils et méthodes, objets et éthique(s) »*. Rennes.
- Laborier P. et P. Lascoumes, 2004. "L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'Etat", in S. Meyet et M.-C. Naves (Eds), *Usages scientifiques de Michel Foucault dans les sciences sociales : autour du politique*, Paris, L'Harmattan.
- Lardon S., J.-P. Tonneau, R. Richard, E. Chia, P. Caron, 2008. Dispositifs de gouvernance territoriale durable en agriculture. Analyse de trois situations en France et au Brésil. *Noréis*, Vol. 4, n°209, pp. 17-36.
- Lascoumes P. et P. Le Galès, (dir.), 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Leblic I., 1993. *Les Kanak face au développement. La voie étroite*, Grenoble, ADCK Presses universitaires de Grenoble.

- Levy J., 2006. Un nouveau contrat politique entre la société et son espace, in Institut de la décentralisation (Ed), *Propositions pour une nouvelle décentralisation*. Paris, Institut de la décentralisation.
- Levy J. et M. Lussault, 2003. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés.*, Paris, Belin.
- Mapou L., 1999. « De 1978 aux accords de Matignon, dix années de réformes foncières en Nouvelle-Calédonie », in G. David, D. Guillaud et P. Pillon (Eds), *La Nouvelle-Calédonie à la croisée des chemins : 1989-1997.*, Abbeville, Société des Océanistes-ORSTOM.
- Mapou L., 1999. "Représentations et pratiques de l'espace foncier chez les Kanak de Yaté", in G. David, D. Guillaud et P. Pillon (Eds), *La Nouvelle-Calédonie à la croisée des chemins*. Abbeville, Société des océanistes - Orstom.
- Massardier G., 1996. Les savants les plus" demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire. *Politix*, Vol. 9, n°36, pp. 163-180.
- Méasson L., 2007. *L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER*. 410 p., Thèse de doctorat en géographie, Grenoble, Grenoble I Géographie.
- Mercoiret M.-R., M. Djama, et al., 1999. *Dynamiques rurales et développement régional dans la province nord de Nouvelle-Calédonie*. 225 p. + annexes, Montpellier, CIRAD TERA.
- Mercoiret M.R., 1997. *Les dynamiques d'organisation autour du Centre de formation et d'appui au développement de la NEPIA, éléments de diagnostic et de propositions*. CIRAD-SAR.
- Merle I., 1995. *Expériences coloniales : la Nouvelle-Calédonie. 1853-1920*, Paris, Belin.
- Mosse D., 2004. Is good policy unimplementable ? Reflections on ethnography of aid policy and practice. *Development and change*. Vol. 35, n° 4, pp. 639-671.
- Mosse D., 2005. *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, London, Pluto Press.
- Muller P. et B. Jobert, 1987. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Murray Li T., 2005. Beyond "the State" and Failed Schemes. *American Anthropologist*, Vol. 3, n°107, pp. 383-394.

- Néaoutyine P., 2001. Les Kanak dans l'économie, entretien avec Paul Néaoutyine. *Mwà Vée*, 2<sup>ème</sup> trimestre 2001, pp. 5-13.
- Néaoutyine P., 2006. *L'indépendance au présent. Identité kanak et destin commun*, Paris, Syllepse.
- Palier B. et Y. Surel, 2005. Les « trois I » et l'analyse de l'Etat en action. *Revue française de science politique*. vol. 55, n°1, pp.7-32
- Pestaña G., 2006. L'État des géographes dans le Pacifique : la première figure de l'État c'est la carte !, in P. De Deckker (Ed), *Les Figures de l'État dans le Pacifique*. Paris, l'Harmattan & Institut des Mondes Océaniens et Australasiens.
- Pierson P., 2000. Path dependence, increasing returns, and the study of politics. *American political Science Review*. Vol. 94, n°2, pp. 251-267.
- Pillon P., 1995. *Essais sur le secteur rural mélanésien contemporain*. 183 p., Nouméa, ORSTOM.
- Pillon P., 1995. Les agencements spatiaux dans les vallées de Kouaoua et de Houaïlou (Nouvelle-Calédonie): des pratiques précoloniales à l'organisation administrative, *colloque Le territoire, lien ou frontière ?* Paris.
- Présidence PN, 1999. *Les politiques publiques de la Province nord*. 61 p., Koné, Présidence de la Province nord.
- Sabatier P.A. et H.C. Jenkins-Smith, (dir), 1993. *Policy change and learning. An advocacy coalition approach*, Boulder (Colorado), Westview Press.
- Soriano E., 2000. *Une trajectoire du politique en Mélanésie. construction identitaire et émergence d'un personnel politique. L'exemple Kanak de Nouvelle-Calédonie (1946-1999)*. Thèse de doctorat en science politique, Montpellier, Montpellier I, Science politique.
- Sourisseau J.-M., G. Pestana, C. Gaillard, S. Bouard, T. Mennesson, 2010. *A la recherche des politiques rurales en Nouvelle-Calédonie. Trajectoire des institutions et représentations locales des enjeux de développement*, Nouméa, Tabu Editions.
- Sourisseau J.-M., R. Tyuïenon, J.C. Gambey, M. Djama, M.R. Mercoiret, E. Sourisseau, 2006. « *Les Sociétés Locales faces aux défis du Développement Economique* ». 300 p. +annexe. Koné, Montpellier, IAC/SRDL, CIRAD-Tera, DDEE-PN.
- Trepied B., 2007. *Politique et relations coloniales en Nouvelle-Calédonie. Ethnographie historique de la commune de Koné, 1946 -1988*. thèse de doctorat en anthropologie, Paris, EHESS Anthropologie.



- Uitermark J., 2005. The genesis and evolution of urban policy: a confrontation of regulationist and governmentality approaches. *Political Geography*, Vol. 24, n°2, pp.137-163.
- Vanier M., B. Debarbieux, Turco A., Melé, P., 2009. *Territoires, territorialite, territorialisation : Controverses et perspectives*, Rennes, PUR.